

Ірина Кравчук,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ

Оцінювання в контексті державного управління з орієнтацією на результати

У статті проаналізовано зв'язок оцінювання із управлінням з орієнтацією на результати.

Ключові слова: оцінювання, управління з орієнтацією на результати.

This article analyses linkages of evaluation with performance management.

Key words: evaluation, performance management.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Управління з орієнтацією на результати лежить в основі більшості систем державного управління країн Європейського та Американського континентів. Оцінювання (evaluation) та оцінювання діяльності (performance measurement) є частиною управління з орієнтацією на результати, які ще не стали повною мірою частиною адміністративної культури України. Оцінювання в Україні більше асоціюється з контролем, а не можливістю зробити висновки та покращити управління державною інституцією. Тому дослідження оцінювання державної політики і програм у контексті управління з орієнтацією на результати є вчасним та актуальним для процесу модернізації системи державного управління України.

Виникнення і розвиток оцінювання як одного із механізмів державного управління зумовлений суспільними викликами, які поставали перед державами в різні історичні періоди:

1) оцінювання "першої хвилі" виникло в 1960-1970-х рр. з появою концепції держави "загального добробуту" та "проактивного вироблення політики" шляхом модернізації політичних та адміністративних структур. Тоді планування та оцінювання стали відігравати значну роль. Цикл політики включав формування політики, планування, впровадження політики та її оцінювання. Оцінювання використовувалося для збирання інформації та зворотного зв'язку у процесі прийняття рішення та покращення результатів політики. США стали першою країною, яка почала запроваджувати оцінювання в середині 1960-х рр., Швеція та Німеччина стали "піонерами" "першої хвилі" оцінювання в Європі;

2) оцінювання "другої хвилі" розпочалося в середині 1970-х рр. На початку світової економічної та бюджетної кризи концепція оцінювання

зазнала змін у зв'язку із тим, що головним завданням стала мінімізація витрат на реалізацію політики та максимізація ефективності використання ресурсів;

3) "третья хвиля" оцінювання розпочалася наприкінці 1980-х та в 1990-х рр. в умовах складної бюджетної кризи та домінування підходу "нового державного менеджменту" (New Public Management). Цей підхід запозичив підходи приватного сектору, де управлінський цикл включав стадії встановлення цілей, впровадження та оцінювання. Незважаючи на спорідненість із "циклом політики", його відмінність полягає в тому, що оцінювання в "циклі управління" набуло внутрішнього характеру, концентруючись на управлінні з орієнтацією на результати, процедурах самооцінювання та звітування. Ця хвиля характеризується появою внутрішніх підрозділів та інструментів оцінювання [7, с. 1-2].

Аналіз останніх досліджень та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття, формулювання цілей статті. Вивченню та поширенню ідей "нового державного менеджменту" (New Public Management) в Україні науковці приділяли достатньо уваги. Проте зв'язок оцінювання із державним управлінням з орієнтацією на результати поки недостатньо досліджено. Тому *мета статті* - дослідити оцінювання в контексті управління, зорієнтованого на результати.

Виклад основного змісту. Концепція "нового державного менеджменту" у 1980-х та 1990-х рр. дала поштовх до розвитку управління з орієнтацією на результати. Для початку пропонуємо дати визначення управлінню, що ґрунтується на результатах (result-based management, result-oriented management, performance management). По-перше, необхідно зазначити, що в англійській літературі обидва терміни "performance management" та "result-based management" використовуються як синоніми, які перекладаються як "управління з орієнтацією на результати" або "управління, що ґрунтується на результатах".

Ця концепція відрізняється від нашого розуміння державного управління, де ми приділяємо більше уваги виконанню запланованих заходів, не завжди тримаючи в полі зору результат та вплив цього заходу. Переваги цього підходу в тому, що він сфокусований на результатах, а не заходах; процес державного управління стає більш відкритим; забезпечується підзвітність; оцінюються досягнення та дії; зосереджується увага на стратегічних цілях; більш ефективно використовуються кошти; є кращі стимули для мотивації персоналу й відзначення досягнень.

Як правило, впровадження управління з орієнтацією на результати викликане: прагненням удосконалити якість послуг, які мають відповідати потребам суспільства та пріоритетам громадян; бажанням покращити імідж уряду; підвищенням потреб та очікувань зацікавлених сторін; реакцією на

фінансову кризу [3]; необхідністю підзвітності щодо результатів; застосуванням моделей бізнес-планування; спробами впровадити на державному рівні загальні індикатори результатів діяльності; впровадженням угод про результати діяльності (Performance Agreements) [6].

У табл. 1 узагальнено підходи до визначення "управління з орієнтацією на результати".

Таблиця 1

Визначення управління з орієнтацією на результати

Джерело	Визначення
Проект сприяння виконання УПС	Управління з орієнтацією на результати - це стратегія управління, яка зосереджена на виконанні й досягненні результатів, кінцевих продуктів і впливу [2]
Джон Оуен	Управління з орієнтацією на результати - це цілеспрямоване управління ресурсами та інформацією з метою досягнення вимірюваного прогресу щодо кінцевих завдань (результатів) програми з програмних цілей [9] Управління з орієнтацією на результати – це циклічний підхід до управління, який інтегрує оцінювання (measurement) та звітування з метою перевірки ступеня виконання визначених завдань з метою вдосконалення процесу прийняття рішень та впровадження змін [9]
Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)	Управління діяльністю (performance management), яке також називають управлінням, зорієнтованим на результати (results-based management), можна назвати загальною стратегією управління, яка спрямована на досягнення важливих змін у способі діяльності урядових установ, шляхом удосконалення діяльності (досягнення кращих результатів) як головне завдання [5]
Національна дорадча комісія щодо управління з орієнтацією на результати США	Управління з орієнтацією на результати у державному секторі - це поточний, системний підхід до удосконалення результатів шляхом прийняття рішень на основі обґрунтованої інформації, постійного організаційного навчання, фокусування на підзвітності щодо діяльності. Управління, зорієнтоване на результат, яке інтегроване в усі аспекти управління організацією та вироблення політики, спрямовує всю діяльність організації на досягнення кращих результатів для громадськості [3]

Головними принципами управління з орієнтацією на результати є:

1. Фокусування на результатах має "пронизувати" всі стратегії, процеси, організаційну культуру та рішення організації.

2. Інформація, заходи, цілі, пріоритети та діяльність організації повинні відповідати пріоритетам і цілям уряду й інтересам забезпечення добробуту суспільства.

3. Інформація щодо діяльності, рішень, правил і процесів є прозорою та доступною для використання й розуміння.

4. Цілі, програми, діяльність і ресурси узгоджені із пріоритетами й очікуваними результатами.

5. Рішення і процеси супроводжуються вчасною, достовірною й змістовною інформацією.

6. Практика управління з орієнтацією на результати постійно підтримується, в тому числі під час організаційних змін.

7. Управління з орієнтацією на результати трансформує саму організацію, управління нею, та процес вироблення політики [3].

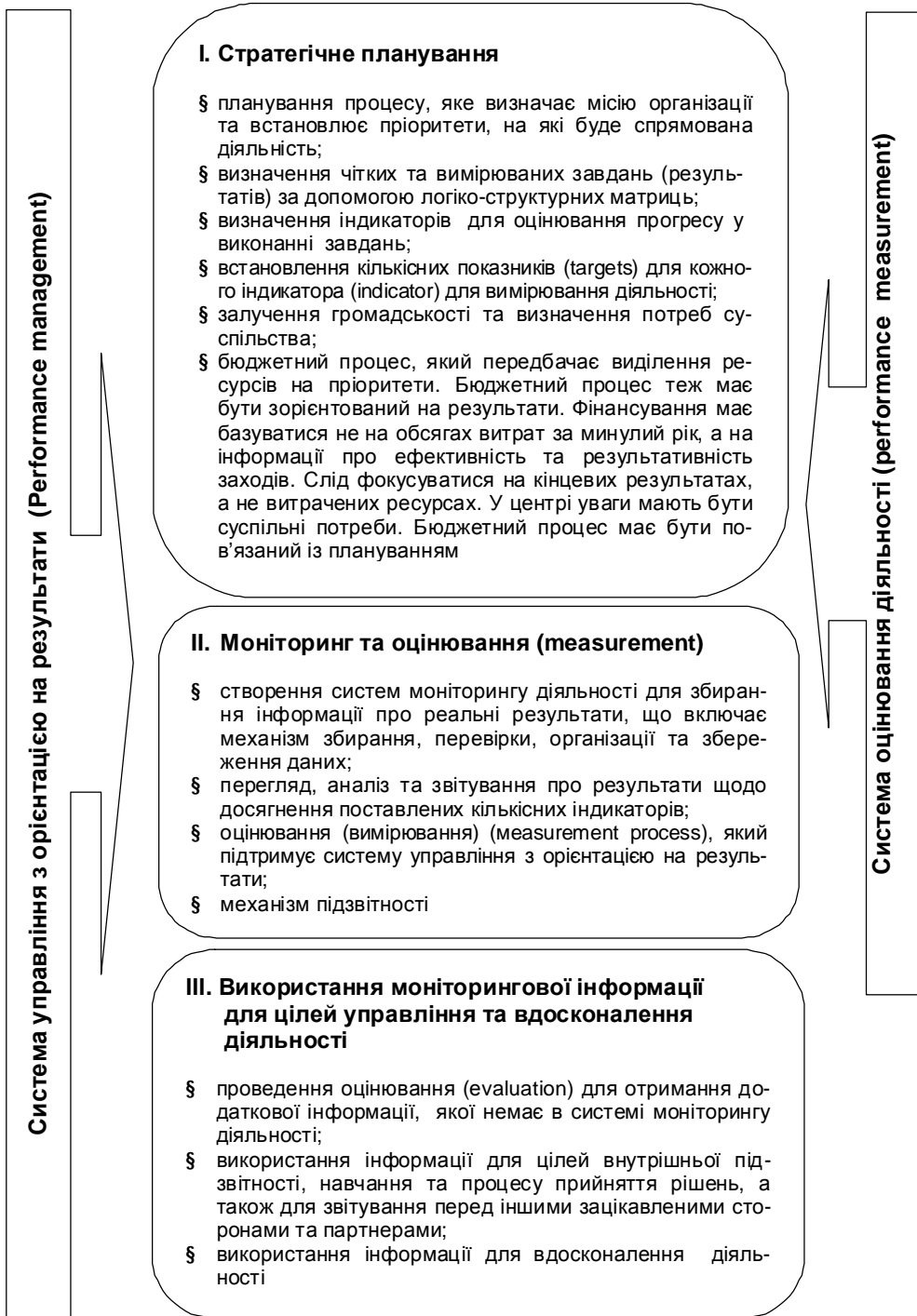
Управління з орієнтацією на результати досить часто супроводжується іншими реформами та нововведеннями, які сприяють формуванню управління з орієнтацією на результати, зокрема це:

- застосування принципу зовнішньої та внутрішньої підзвітності;
- використання інформації для цілей управління та вдосконалення діяльності;
- децентралізація: делегування повноважень нижчому рівню управління, який відповідає за результати, та надання йому повноважень гнучко перерозподіляти ресурси для кращих результатів;
- увага до потреб споживачів послуг;
- участь та партнерство;
- реформування політик та процедур;
- підтримуючий механізм шляхом проведення тренінгів, технічної допомоги, створення баз даних інформації, методичних посібників, збірників кращої практики;
- зміни в організаційній культурі - цінностях, установках та поведінці персоналу [5].

Управління з орієнтацією на результати має наступні складові, які зображені на рисунку.

Як видно з рисунка, перший блок стосується стратегічного планування, перший та другий блок разом становлять оцінювання діяльності (performance measurement). У дослівному перекладі "performance measurement" - "вимірювання діяльності". Таке поєднання є нехарактерним для термінології державного управління, тому ми пропонуємо перекладати "performance measurement" як "оцінювання діяльності". Оцінювання діяльності (performance measurement) - це об'єктивне визначення рівня досягнення інституцією встановлених цілей та індикаторів шляхом визначення завдань, індикаторів, моніторингу діяльності, аналізу та звітування. Оцінювання діяльності (performance measurement) включає регулярне оцінювання результатів (кінцевих результатів - outcomes) та ефективності послуг та програм [8, с. 3].

"Оцінювання діяльності" (performance measurement) є більш вузьким поняттям порівняно з поняттям "управління з орієнтацією на результати".



Складові управління з орієнтацією на результати*

* Підготовлено на основі документів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) [5] та Національної дорадчої комісії щодо управління з орієнтацією на результати, США [3].

Управління з орієнтацією на результати спочатку формує інформаційні потреби, а потім встановлює внутрішні механізми та стимули для використання отриманої інформації в процесі прийняття рішень [5]. Оцінювання діяльності застосовується до сфери державних послуг, програм громадської безпеки, громадських робіт, екологічних, регуляторних та оборонних програм. Його також можна застосовувати і до внутрішніх питань, таких як використання інформаційних систем, управління персоналом, утримання приміщень [8, с. 8].

Слід відрізнити оцінювання діяльності (performance measurement) від оцінювання (evaluation). Обидва поняття є інструментами управління та важливими джерелами інформації для прийняття рішень та звітування [5]. Надалі оцінювання (evaluation) все частіше розглядається як частина управління з орієнтацією на результати. Проте за умови обмеженості ресурсів та часу вони мають доповнювати один одного, а не дублювати.

Оцінювання (evaluation) має бути частиною управління з орієнтацією на результати, оскільки воно забезпечує зв'язок між діяльністю уряду та досягнутими результатами. Оцінювання включає: постановку питання, визначення стратегії збирання даних, збирання даних, аналіз та звітування про результати.

Оцінювання допомагає встановити:

- чи цілі та завдання були належно сформульовані, відповідні та придатні; визначити, чи стратегія виконала встановлені завдання;
- чи можна було виконати завдання з використанням менших ресурсів;
- чи управління встановило відповідні, актуальні та надійні індикатори кінцевих результатів [3].

Формуюче оцінювання під час впровадження програми допомагає удосконалити програму. Підсумкове оцінювання переважно слугує цілям підзвітності. Оцінювання діяльності (performance measurement) та оцінювання (evaluation) розглядаються як дві різні функції, які проте доповнюють одна одну. Далі у табл. 2 узагальнено відмінності між оцінюванням діяльності (performance measurement) та оцінюванням (evaluation).

Висновки. Отже, оцінювання діяльності (performance measurement) не проводить глибокий аналіз факторів та причин успіху або провалу програми, не встановлює зв'язок між діяльністю та досягнутими результатами. Проте оцінювання діяльності (performance measurement) надає дані та інформацію для більш глибокого аналізу - оцінювання (evaluation).

На нашу думку, спочатку оцінювання варто впроваджувати як частину управління з орієнтацією на результати. Успішне впровадження оцінювання політики залежить від якості процесу стратегічного планування, зв'язку бюджетного процесу із плануванням, створенням системи моніторингу інформації, організаційної культури з орієнтацією на результати. Управлін-

ня з орієнтацією на результат може створити передумови для запровадження оцінювання.

Таблиця 2

Відмінності між оцінюванням діяльності (performance measurement) та оцінюванням (evaluation)*

Оцінювання діяльності (performance measurement)	Оцінювання (evaluation)
Оцінювання власної діяльності проводиться менеджерами проекту або програми. Щорічний звіт про діяльність та підсумкові звіти є частиною внутрішньої системи управління	Оцінювання є доповнюючим до внутрішньої системи моніторингу та управління
Моніторингові звіти про діяльність та оцінювання діяльності готуються менеджерами проекту або програми	Оцінювання, як правило, проводиться більшою командою зовнішніх оцінювачів, які формують незалежну думку про результати діяльності проекту/програми. Проте тенденція до використання форм оцінювання за участю представників самих установ дещо нівелює цю відмінність
Звіти про діяльність включають досить просту форму представлення даних та рейтингів у стандартному форматі, який легко внести в базу даних та проаналізувати за відповідним зразком. До звітів включаються узгоджені види інформації та результати за широким спектром сфер діяльності. Але це не передбачає проведення глибокого аналізу	Оцінювання менш стандартизоване, охоплює окремі питання чи сфери роботи. Воно прагне сфокусуватися на вужчих питаннях, але проаналізувати їх глибше
Моніторингові звіти сфокусовані переважно на тому, чи досягнуто запланованих результатів. Поточний моніторинг діяльності працює як система раннього попередження для швидкого реагування менеджерами, якщо щось іде не за планом. На відміну від оцінювання, у звітах не аналізуються причини помилок і не виробляються рекомендації щодо відповідних дій	Оцінювання пояснює причини досягнення результатів або їх відсутності. Оцінювання аналізує контекст проекту чи програми, фактори, що впливають на виконання програми. Такі питання, як довготривалий вплив, зв'язок (attribution), ефективність витрачання коштів, стабільність результатів краще проаналізувати в процесі оцінювання, ніж у поточних моніторингових звітах, оскільки це вимагає часу та глибокого аналізу
Моніторинг діяльності переважно має тенденцію до відстеження кількісних індикаторів	Оцінювання часто базується на якісних методах (швидка техніка оцінки), які дають краще розуміння контексту та допомагають виробити рекомендації

* Таблиця підготовлена на основі матеріалів ОЕСР [5].

Головними передумовами впровадження системи управління з орієнтацією на результати є: підтримка з боку керівництва організації; визначена місія та стабільність менеджменту програми; базова здатність установи до

обробки інформації. Ключовими факторами успіху є також наявність активної внутрішньої команди зацікавлених людей; достатні фінансові ресурси; експертна підтримка у цій сфері; зовнішні "чемпіони" у впровадженні системи з орієнтацією на результати; демонстрація успіху в покращенні діяльності організації [3]. Для впровадження управління з орієнтацією на результати необхідно створити організаційні стимули для його застосування та "вписати" цей підхід в організаційну культуру. Центральний підрозділ або інституція, яка відповідає за впровадження оцінювання з орієнтацією на результати, має бути активним та ефективним лідером при встановленні критеріїв оцінювання та здійснення моніторингу діяльності. Оцінювання діяльності (performance measurement) має бути пов'язаним із періодичним оцінюванням (evaluation) програм та політики. У центрі уваги системи управління з орієнтацією на результати мають бути потреби споживачів, клієнтів, громадян у процесі моніторингу діяльності [1].

Перспективи подальших досліджень. Перспективним напрямом досліджень може бути вироблення рекомендацій щодо впровадження системи управління з орієнтацією на результати в Україні.

Список використаних джерел

1. Матеріали Четвертої Літньої школи Інституту державного управління "Показники діяльності у сфері державного управління". - 25-29 серп. 2008 р., м. Тукумс, Республіка Латвія. - Б. м., б. р.
2. Тлумачний словник термінів, пов'язаних із моніторингом та оцінкою ефективності / Проект ЄС "Підтримка у виконанні Угоди про партнерство та співробітництво (УПС)". - 2008. - Режим доступу : www.pca.kiev.ua
3. A Performance Management Framework for State and Local Government: From Measurement and Reporting to Management and Improving / National Performance Management Advisory Commission. - USA, 2010. - Режим доступу : www.pmcommission.org
4. About SEA Reporting - Performance Management. - Режим доступу : http://www.seagov.org/aboutpmg/managing_for_results.shtml
5. *Binnendijk A.* Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A review of Experience / A. Binnendijk. - [DAC Working Party on Aid Evaluation]. - OECD, 2000. - Режим доступу : http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_31950682_1_1_1_1,00.pdf
6. *Devies J.* The Evaluation Function in Modern Public Administration / [International conference "Result-Based Management and Evaluation", Pre-conference Workshop] / J. Devies. - Batumi, 2011.
7. Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective / [Edited by Hellmut Wollman]. - Edward Elgar Pub, 2003. - 288 p.

8. *Harry P. Harry*. Performance Measurement: Getting Results / Harry P. Harry. - Urban Inst. Pr., 2007. - 326 p.

9. *John M. Owen*. Performance (Result Based) Management and Evaluation / [International conference "Result-Based Management and Evaluation"] / M. John. - Batumi, 2011.

Тамара Обуховська,
консультант-експерт Служби безпеки України

Нормативно-правове забезпечення обробки та циркуляції персональних даних

У статті аналізуються проблемні питання систематизації нормативно-правового забезпечення дій з персональними даними під час їх обробки та циркуляції в державних інформаційних ресурсах органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які являють собою унікальні ідентифікатори користувачів інформаційних систем, систем документообігу та електронного цифрового підпису - складових електронного урядування.

Ключові слова: персональні дані, обмеження доступу, електронне урядування, нормативно-правове забезпечення електронного урядування, інформація.

In the article problem questions are analysed normatively legal settlement of classification of the personal information during their treatment and circulation in the state informative resources of public and organs of local self-government, which show by itself the unique identifiers of users of the informative systems, ERM systems and electronic digital signature, - constituents of electronic management authorities.

Key words: electronic management, normative and legal providing of electronic management, information.

Постановка проблеми в загальному вигляді. З розвитком інформаційного суспільства все більше застосовуються інформаційно-комунікаційні технології в державному управлінні, зростають обсяги інформаційних масивів та все більше приділяється увага ідентичності паперових носіїв інформації з їх аналогами - електронними. Електронний підпис є обов'язковим реквізитом електронного документа, який використовується для ідентифікації автора та/або підписувача електронного документа іншими суб'єктами електронного документообігу. Основними атрибутами електронного цифрового підпису є персональні дані. На сьогодні нерозв'язаною залишається проблема недосконалої нормативно-правової бази в частині класифікації персональних даних, що, у свою чергу, ускладнює впровадження складових електронного урядування та самого електронного урядування в цілому в життєдіяльність інформаційного суспільства.